

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00430 vom 25. Februar 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-02-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00430

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00430 du 25 février 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00430 del 25 febbraio 2009

Regeste

Baubewilligung | Verweigerung von Plakatwerbestellen. Reduktion des Streitgegenstands im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Die Beschränkung eines ursprünglich gestellten Antrags auf ein Minus (Teiltrückzug) ist zwar grundsätzlich zulässig. Die Reduktion des Streitgegenstands darf jedoch nicht dazu führen, dass sich daraus eine wesentlich andere Ausgangslage ergibt, über welche die Rechtsmittelinstanz quasi als erstinstanzliche Behörde zu entscheiden hätte. Dies käme einer im Rechtsmittelverfahren unzulässigen "Klageänderung" gleich, was mit dem Erfordernis der Wahrung der funktionellen Zuständigkeit nicht zu vereinbaren wäre. Vorliegend ist überdies zu beachten, dass der Baubehörde beim zu beurteilenden Einordnungsentscheid ein durch die Gemeindeautonomie geschützter besonderer Beurteilungsspielraum zukommt, was zwingend verlangt, dass die Baubehörde als erste Instanz im Rahmen ihres Ermessens über die wesentlich veränderte Situation entschieden hat (E. 5.3). Die Reduktion von sieben auf drei Werbestellen führt insofern zu einer wesentlich veränderten Beurteilungssituation, als die ursprüngliche Verweigerungsbegründung für sieben Plakate nicht ohne Weiteres auf die Situation bei nurmehr drei Plakaten übertragen werden kann (E. 5.4). Die Einordnungssituation bei drei Plakatwänden ist von der erstinstanzlich zuständigen Baubehörde und nicht vom Verwaltungsgericht zu beurteilen. Hierzu ist ein neues Baugesuch beim Beschwerdegegner einzureichen (E. 5.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 01

auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 in Regensdorf. II. Den hiergegen erhobenen Rekurs wies die Baurekurskommission I, nachdem sie einen Referentenaugenschein auf dem Lokal durchgeführt hatte, mit Entscheid vom 8. August 2008 ab. III. Mit Beschwerde vom 19. September 2008 liess die I AG dem Verwaltungsgericht beantragen, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, soweit er die Bauverweigerung für die Reklamen Pos. 5 (am Tankstellengebäude) und Pos. 1-2 (d.h. die nördlichere der beiden freistehenden, beidseitig beworbenen Plakatstellen entlang der M-Strasse) betreffe; demgemäss sei der Beschwerdegegner anzuweisen, je die nachgesuchte Bewilligung für diese Plakatträger zu erteilen. Sodann verlangte sie die Durchführung eines Augenscheins, die Zustellung der Vernehmlassungen des Beschwerdegegners und der Vorinstanz sowie die Zusprechung einer angemessenen Umtriebsentschädigung. Die Baurekurskommission I schloss am 14. Oktober 2008 auf Abweisung der Beschwerde. Der Bauvorstand der Gemeinde Regensdorf beantragte mit Eingabe vom 24. November 2008 die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen; eventualiter die Rückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz zur Neubeurteilung. Auf ihren Antrag

wurde der Beschwerdeführerin am 2. Dezember 2008 Frist zur Replik angesetzt, welche am 2. Februar 2009 erfolgte. Die Begründung des Rekursentscheids und die Parteivorbringen werden, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen wiedergegeben. Die Kammer zieht in Erwägung:

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide der Baurekurskommissionen zuständig. Die im Rekursverfahren unterlegene Beschwerdeführerin ist als Bauherrin und Adressatin des angefochtenen Entscheids ohne Weiteres im Sinne von § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Beschwerde befugt. Auf das form- und fristgerecht erhobene Rechtsmittel ist einzutreten.

E. 2

In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins. Ein solcher ist hier nur schon deshalb nicht erforderlich, weil die Beschwerdeführerin am ursprünglichen Projekt nicht mehr festhält und das nunmehr reduzierte Projekt nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bilden kann (vgl. Erw. 6).

E. 3

Das Baugrundstück befindet sich in der Industriezone 03 und ist mit einer D-Tankstelle überbaut. Gemäss dem ursprünglichen Bauprojekt sollten am Shop-Gebäude drei unbeleuchtete Tafeln für wechselnde Fremdwerbung montiert werden. Zudem sollten jenseits der Zapfsäulen, in der Nähe der N-Strasse, zwei weitere, freistehende, doppelseitig unbeleuchtete Fremdreklametafeln errichtet werden. Der Bauvorstand hat die nachgesuchte baurechtliche Bewilligung mit der Begründung verweigert, am 12. September 2006 sei ein gemeinsames Werbekonzept der auf engem Raum neu angesiedelten Firmen D-Tankstelle, B, C und A bewilligt worden. Im Werbekonzept sei das verträgliche Mass an Werbedeichte auf den betreffenden Grundstücken ausgeschöpft worden. Bei einer Ergänzung mit zusätzlich sieben Werbeflächen in der Grösse F12 würde der Aussenraum übermässig von Reklameanlagen dominiert. Zudem wurde erwogen, die zwei Plakatwände an der M-Strasse würden von ihrem Standpunkt her dem vormals bewilligten Gesamtreklamekonzept widersprechen; die Plakatwände am Tankstellengebäude wiederum würden mehrheitlich Fremdwerbung enthalten und ordneten sich deshalb nicht in das Gesamtkonzept ein.

E. 4

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beantragt die Beschwerdeführerin nurmehr die Aufhebung der Bauverweigerung betreffend der Reklamen Pos. 5 und Pos. 1-2. Auf die Bewilligung der übrigen Reklamestellen verzichtet sie. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die geplante Errichtung der noch verbleibenden drei Plakatwände sei vom Beschwerdegegner zu Unrecht wegen mangelnder Einordnung im Sinne von § 238 Abs. 1 PBG verweigert worden. Die Vorinstanz habe die Verweigerung unter unzulässiger Einschränkung ihrer Überprüfungsbefugnis bestätigt.

E. 4.1

Nach § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird;

diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben. Der Abwägung, ob eine geplante Reklameanlage im Sinne von § 238 PBG so gestaltet ist, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist eine objektive Betrachtungsweise zugrunde zu legen (VGr, 18. Juni 1997, BEZ 1997 Nr. 23 E. 4b/aa). Dabei sind mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Auch wenn den kommunalen Behörden bei der Anwendung von § 238 PBG ein besonderer Ermessensspielraum zusteht, hat der Ermessensentscheid nicht nach subjektivem Empfinden, sondern nach objektivierbaren Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Die geforderte nachvollziehbare Begründung hat die kommunale Baubehörde spätestens in der Rekursantwort vorzubringen (RB 1991 Nr. 2; VGr, 19. April 2002, BEZ 2002 Nr. 18, E. 5a).

E. 4.2

Der Gemeinde steht bei der Anwendung des kantonalrechtlichen unbestimmten Gesetzesbegriffs "befriedigende Gesamtwirkung" ein besonderer bzw. qualifizierter Beurteilungsspielraum zu (RB 1979 Nr. 10; BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.4, www.bger.ch), was auch mit einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit umschrieben wird (RB 1981 Nr. 20; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 19). Anders als das Verwaltungsgericht ist die Baurekurskommission zwar gemäss § 20 Abs. 1 VRG grundsätzlich zur Ermessenskontrolle befugt, weshalb sie neben der Rechtmässigkeit auch die Zweckmässigkeit eines kommunalen Entscheids überprüfen kann. Soweit es jedoch um die Überprüfung eines kommunalen Einordnungsentscheids geht, hat die Rechtsmittelinstanz ihn zu respektieren und darf nicht ihre eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen der örtlichen Baubehörde setzen, wenn der Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände beruht. Sie darf nur dann einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörde sachlich nicht mehr vertretbar ist (vgl. BGr, 21. Juni 2005, ZBl 107/2006, S. 430, E. 3.2, mit Bemerkungen von Arnold Marti; RB 1981 Nr. 20, 1986 Nr. 116; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19).

E. 5.1

Wie bereits ausgeführt, beantragt die Beschwerdeführerin nur noch die Aufhebung der Bauverweigerung betreffend der Reklamen Pos. 5 und Pos. 1-2. Auf die Bewilligung der übrigen Reklamestellen verzichtet sie.

E. 5.2

Der Streitgegenstand im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht wird durch den Beschwerdeantrag bestimmt. Der Verwaltungsprozess geht vom im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnten Grundsatz aus, dass der Streitgegenstand beim Durchlaufen des funktionellen Instanzenzuges gleich bleibt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 52 N. 3). Die Beschränkung eines ursprünglich gestellten Antrags auf ein Minus (Teilrückzug) ist hingegen in der Regel zulässig (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 4 f.). Dies ist Ausfluss des Grundsatzes, dass einem Baugesuchsteller die Verfahrensherrschaft zukommt.

E. 5.3

Gemäss ständiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind im Baurecht Projektänderungen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens zulässig, wenn sie im Verzicht auf

die Ausführung von klar umschriebenen Teilen des Projekts bestehen und keine wesentlichen Änderungen an beibehaltenen Teilen bedingen; andernfalls ist eine neues Baubewilligungsverfahren vor der örtlichen Baubehörde erforderlich (Kölz/Bosshart/Röhl, § 52 N. 5; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, N. 239; RB 1985 Nr. 115). Die Reduktion des Streitgegenstands darf somit nicht dazu führen, dass sich daraus eine wesentlich andere Ausgangslage ergibt, über welche die Rechtsmittelinstanz quasi als erstinstanzliche Behörde zu entscheiden hätte. Dies käme einer im Rechtsmittelverfahren unzulässigen "Klageänderung" gleich, was mit dem Erfordernis der Wahrung der funktionellen Zuständigkeit nicht zu vereinbaren wäre. Vorliegend ist überdies zu beachten, dass der Baubehörde beim zu beurteilenden Einordnungsentscheid ein durch die Gemeindeautonomie geschützter besonderer Beurteilungsspielraum zukommt. Das Verwaltungsgericht darf in das Ermessen der kommunalen Behörde erst eingreifen, wenn der Entscheid nicht mehr auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände beruht. Eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und Einordnung des Bauvorhabens ist ihm hingegen untersagt.

E. 5.4

Zur Begründung der Bauverweigerung erwog der Bauvorstand, durch die Ergänzung mit zusätzlich sieben Werbeflächen in der Grösse F12 werde der Aussenraum übermässig dominiert, was mit den Einordnungsanforderungen nicht mehr zu vereinbaren sei. Die Beurteilung der Verweigerungsbegründung bezieht sich somit ausdrücklich auf die Situation bei sieben zusätzlichen Plakaten. Die Vereinbarkeit der im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht noch verbliebenen drei Flächen mit der bestehenden Werbedecke wurde vom Bauvorstand hingegen nicht geprüft. Die Reduktion von sieben auf drei Werbestellen führt somit insofern zu einer wesentlich veränderten Beurteilungssituation, als die ursprüngliche Verweigerungsbegründung für sieben Plakate nicht ohne Weiteres auf die Situation bei nurmehr drei Plakaten übertragen werden kann.

E. 5.5

Damit die funktionelle Zuständigkeit gewahrt bleibt, darf das Verwaltungsgericht nur über Punkte entscheiden, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde entschieden hat oder hätte entscheiden sollen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11). Da die Reduktion des Streitgegenstands um vier Stellen erst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beantragt wurde, hatte die Baubewilligungsbehörde bisher keine Gelegenheit, die Einordnungssituation bei nur drei Plakatwänden zu prüfen. Würde das Verwaltungsgericht nun quasi als erste Instanz über die Einordnung der verbleibenden drei Reklamen entscheiden, würde es in die funktionelle Zuständigkeit und den Beurteilungsspielraum des Bauvorstands eingreifen. Da sich durch die Reduktion des Streitgegenstands eine wesentlich veränderte Ausgangslage ergeben hat, kann das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz nicht einfach die Entscheidzuständigkeit der erstinstanzlichen Behörde an sich ziehen. Dies hier umso weniger, als der kommunalen Baubewilligungsbehörde ein durch die Gemeindeautonomie geschützter besonderer Beurteilungsspielraum zusteht, was zwingend verlangt, dass die Baubehörde als erste Instanz im Rahmen ihres Ermessens über die wesentlich veränderte Situation entschieden hat. Ansonsten könnte in solchen Fällen mittels Reduktion des Streitgegenstands im Rechtsmittelverfahren die durch die Gemeindeautonomie geschützte Ermessensausübung durch die kommunale Baubehörde umgangen werden. Die Einordnungssituation bei nurmehr drei Plakatwänden ist somit vorab von der erstinstanzlich zuständigen Baubehörde und nicht vom Verwaltungsgericht

zu beurteilen. Hierzu ist ein neues Baugesuch beim Beschwerdegegner einzureichen.

E. 5.6

Daran vermag auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts zu ändern, es wäre bereits im Bewilligungsverfahren Aufgabe des Beschwerdegegners gewesen zu prüfen, ob nicht wenigstens einzelne der ursprünglich sieben nachgesuchten Reklamen bewilligungsfähig seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Bauvorstand das ursprüngliche Projekt mit sieben Reklamewänden gestützt auf das Baugesuch ohne Weiteres als Gesamtprojekt verstehen durfte. Allenfalls sind einzig die zwei doppelseitigen Plakatwände an der N-Strasse und die drei Plakatwände am Tankstellenshop je als Teilprojekt aufzufassen. Diesbezüglich hat der Bauvorstand in Erw. 4.2 der Bauverweigerung vom 15. Januar 2008 die Bewilligungsfähigkeit zusätzlich separat geprüft und mit differenzierten Begründungen als nicht genehmigungsfähig beurteilt. Die Beschwerdeführerin beantragt nun aber nicht den Verzicht auf eines der zwei "Teilprojekte", sondern reduziert innerhalb der "Teilprojekte" die einzelnen Plakatwände. Eine solche Projektänderung war für den Beschwerdegegner nicht voraussehbar, weshalb ihm auch nicht zugemutet werden kann, für alle möglichen Projektänderungen vorsorglich die Bewilligungsfähigkeit zu prüfen. Im Übrigen wäre es der Beschwerdeführerin freigestanden, bereits im Bewilligungsverfahren das um vier Elemente reduzierte Projekt im Sinne eines Eventualantrags dem Bauvorstand zur Prüfung zu unterbreiten.

E. 6

Da vorliegend die neu zu beurteilende Ausgangssituation einzig auf die Reduktion des Streitgegenstands durch die Beschwerdeführerin zurückzuführen ist und nicht darauf, dass die Vorinstanz bzw. die Baubewilligungsbehörde den Sachverhalt ungenügend abgeklärt hätten, lässt sich eine Rückweisung des Verfahrens nicht rechtfertigen. Vielmehr erweist sich wegen des unzulässigen Beschwerdeantrags und des Verzichts auf das ursprüngliche Gesuch die Beschwerde im Ergebnis als unbegründet. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG). Ein Anspruch auf Parteientschädigung steht ihr damit von vornherein nicht zu. Dem Beschwerdegegner ist für seine Umtriebe im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zulasten der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.